

REFORMA POLÍTICO ELECTORAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA ELECTORAL EN LAS INSTITUCIONES ELECTORALES DE MÉXICO

BERNARDINO ESPARZA MARTÍNEZ*

Sumario

El desarrollo del trabajo que aquí presento, es uno de los contenidos como parte de la composición de una obra colectiva con otros autores, en la que se aborden diversos temas actuales del derecho. La parte que me corresponde reflexionar en esta obra es respecto al tema del derecho electoral desde la perspectiva de su origen, organización y aportación al fortalecimiento de la democracia en el sistema político mexicano mediante dos de las instituciones electorales en nuestro país, el Instituto Federal Electoral como un organismo público autónomo y el Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, mi estudio implica cumplir con el propósito de resaltar los aspectos más relevantes de la funcionalidad de las mencionadas instituciones electorales en México.

Introducción

El proceso de construcción democrática en México, ha presentado varias etapas en diversos espacios institucionales, dado el caso en el derecho electoral. Las autoridades electorales son las instituciones fundamentales en la composición de un Estado social y demo-

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, Investigador del Sistema Nacional de Investigadores en México, Miembro de la Asociación de Constitucionalistas de España.

crático de derecho, por el cual se propugna para mantener los valores democráticos con base al respeto de los derechos políticos electorales en los ordenamientos jurídicos, instituyendo principios tales como: libertad, justicia, igualdad y pluralismo político.

El Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son las autoridades electorales encargadas del desarrollo electoral que al final de la década de los ochenta fueron constituidas, y a través de diversas reformas político electorales en el funcionamiento de su organización y atribuciones, han llevado a una mejor formación democrática en México, y por ende, a una mejor representación del sistema electoral, sustentado por el derecho electoral.

Tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el proceso de reformas político-electorales en el marco de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y de su reglamentación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, han contribuido de forma constante al fortalecimiento de los valores democráticos, como bien ha sucedido con las reformas en materia electoral que en algunos aspectos se han quedado en el tintero como ofrecimientos pronunciados por diversos sectores de la sociedad mexicana, por lo que el presente estudio se desarrolla bajo el entendido y con la probabilidad de que puedan llevarse a cabo en una próxima reforma. También se llega a la propuesta de incluir al Poder Judicial de la Federación y al Instituto Federal Electoral en la elaboración de políticas públicas en materia electoral, con el objeto de que éstas instituciones las presenten al Poder Ejecutivo para que éste las incluya en el Plan Nacional de Desarrollo. Según estimo es uno de los aspectos políticos electorales de participación que aún no se tienen considerados en la agenda política, ni mucho menos, previamente regulados en los ordenamientos jurídicos, ni tampoco organizados en la estructura de las secretarías de Estado, en lo específico la Secretaría de Gobernación, como institución esencial de la política interior en México. Es adecuado instituir dicha figura, porque en el contexto de las función electoral de las autoridades electorales se encuentra

formada la institucionalidad de salvaguardar los derechos políticos electorales en el que abarcan diversos procesos de integración político-electoral, por lo que sobreviene la necesaria interrelación de colaboración entre los poderes públicos, tales como el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y los órganos autónomos constitucionales.

I. Autoridad administrativa electoral (IFE)¹

El Instituto Federal Electoral mediante las reformas constitucionales aprobadas en 1989, inició sus actividades en 1990, esto es por la regulación establecida en la ley electoral del mismo año de 1990, conocida como Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Posteriormente surgen otras reformas en 1993, 1994 y 1996 estableciendo la integración y atributos de la citada institución.² En 1993 la reforma facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para conceder la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, así como la de instituir los topes de gastos de campaña de las elecciones. La reforma de 1994 incrementó la autoridad de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de la toma de decisiones de los órganos de dirección en el ámbito estatal y distrital. Y, la reforma de 1996 fortaleció la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desasir, totalmente, al Poder Ejecutivo de su integración y, asimismo reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.³

El Instituto Federal Electoral como autoridad administrativa y organismo público autónomo, tiene la función estatal de la organización de las elecciones federales, tales como: la elección del Pre-

¹ Respecto a la panorámica de la organización electoral puede consultarse a Patiño Camarena, Antonio, *Nuevo Derecho Electoral*, ed. 5ª, Editorial Constitucionalista, Instituto Federal Electoral, México, 1999, pp. 409-478.

² Respecto al contenido de la reforma al sistema electoral en México, puede consultarse a Morales Paulin, Carlos Axel, *Reforma al Sistema Electoral Mexicano*, Plaza y Valdés, México, 1997.

³ Respecto a la reforma electoral de 1996 puede consultarse a Woldenberg José y *et al*, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pp. 23-57.

sidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores. Y, para concederle el cabal cumplimiento a su función estatal dispone como principios rectores el de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Dentro de estos principios se establecen el ejercicio de los actos mediante la autenticidad y certidumbre, íntegramente sujetos a los hechos (certeza); asimismo sus acciones están sujetas al cumplimiento del marco constitucional y legal. Esto es el respeto a las normas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. No obstante, para el ejercicio de su función electoral también se refiere a otras características de vital importancia, tales como: las garantías de que disponen los órganos y las mismas autoridades para el desarrollo de sus funciones, otorgándoles, en consecuencia plena libertad conforme al marco de la ley; del mismo modo al resultado de sus actos, que deben ser totalmente apegados al interés de la sociedad en función del desarrollo democrático, y, por último, el quehacer institucional y personal como un valor fundamental de la realidad en que se encuentra el desarrollo funcional electoral, lo cual implica no alterar la función institucional, es decir que las mismas autoridades no pueden interponer por encima de la institución opiniones parciales o unilaterales de los hechos.

El Instituto Federal Electoral es autoridad en materia electoral, que tiene como característica ser independiente en sus decisiones, en su funcionamiento, así como profesional en su desempeño. Por ende, está organizado con una estructura clasificada por órganos, cuya denominación son: dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Así tenemos, que el Instituto Federal Electoral, dispone para el desarrollo de sus funciones con un Consejo General, como órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales (en total son nueve consejeros), los consejeros del Poder Legislativo (designados por cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualesquiera de las dos cámaras del Congreso teniendo derecho a designar uno por igual), los

representantes de los partidos políticos nacionales, y un Secretario Ejecutivo que es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

Por su parte los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán de un personal calificado para prestar el servicio profesional electoral, todos ellos formados dentro de este servicio. En cuanto a los órganos de vigilancia están integrados por representantes de los partidos políticos nacionales, como también las mesas directivas de las casillas están integradas por ciudadanos.

Respecto a la Junta General Ejecutiva está integrada por quien la preside, esto es el Presidente del Consejo General. También está integrada por el Secretario Ejecutivo y por los Directores Ejecutivos siguientes: el del Registro Federal de Electores, el de Prerrogativas y Partidos Políticos; el de Organización Electoral; el de Servicio Profesional Electoral; el de Capacitación Electoral y Educación Cívica y, el de Administración.

Las funciones del Secretario Ejecutivo son por ejemplo, la de coordinar la Junta Ejecutiva y la de conducir la administración y supervisión del adecuado desarrollo de las actividades de los demás órganos ejecutivos y técnicos.

Por lo que se refiere a las atribuciones de la Junta General Ejecutiva son las relacionadas con: proponer al Consejo General las políticas y programas generales del Instituto Federal Electoral; fijar los procedimientos administrativos; supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas, además de la supervisión de las prerrogativas de estas instituciones políticas; evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral y, la supervisión del cumplimiento de los Programas de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Por lo que se refiere a los órganos ejecutivos el mismo Instituto Electoral se encuentran organizados, además de la Junta General

Ejecutiva, por las Juntas Locales Ejecutivas como órganos permanentes de ejecución y soporte técnico del Instituto Federal establecidos en cada Entidad Federativa, cuya integración es por cinco miembros: quien la preside es el Vocal Ejecutivo (cargo asumido por el Consejero Presidente del Consejo Local, designado por el Consejo General); también la integra el Vocal Secretario; el Vocal de Organización Electoral; el Vocal del Registro Federal de Electores; y, por el Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Las Juntas Locales Ejecutivas para el desarrollo de sus actividades sesionan una vez al mes al igual que la Junta General Ejecutiva, cumpliendo con sus atribuciones entre las cuales se encuentran: la de supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales, así como el de sus programas relacionados con el Registro Federal de Electores y, la Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Las Juntas Distritales Ejecutivas también son órganos permanentes de ejecución y soporte técnico del Instituto Federal Electoral en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales, cuya integración es por cinco miembros: quien la preside es el Vocal Ejecutivo (cargo asumido por el Consejero Presidente del Consejo Distrital, designado por el Consejo General); también la integra el Vocal Secretario; el Vocal de Organización Electoral; el Vocal del Registro Federal de Electores y, por el Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Las Juntas Distritales Ejecutivas para el desarrollo de sus actividades sesionan una vez al mes al igual que la Junta General Ejecutiva y las Juntas Locales Ejecutivas, cumpliendo con sus atribuciones entre las cuales se encuentran la de evaluar el cumplimiento de los programas relacionados al desarrollo de la organización electoral, registro federal de electores y capacitación electoral y educación cívica. Asimismo, la de formular propuestas al Consejo Distrital que corresponda, el número y ubicación de las casillas que se instalarán en cada una de las secciones comprendidas en su Distrito, como también capacitar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla.

Por último, en el ámbito de los órganos, están los de vigilancia, como órganos colegiados y exclusivos del Registro Federal de Electores, que cumplen con la función de coadyuvar y supervisar los trabajos relacionados a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral, que bien se les conocen con el nombre de Comisiones de Vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de los órganos con representación en el ámbito nacional, pero no constituye un órgano central del Instituto Federal Electoral, ya que cumple con funciones de carácter auxiliar que vienen a ser delimitadas.

Ahora bien, la estructura del Instituto Federal Electoral, de forma desconcentrada dispone de una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, y de una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales del país.

La integración de las comisiones en los distintos ámbitos de su participación son de la siguiente forma: la Comisión Nacional de Vigilancia está integrada por un Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside; un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; un secretario designado por el presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral.

Las Comisiones Locales y Distritales se conforman de manera semejante a la anterior mediante: los vocales del Registro Federal de Electores de las respectivas Juntas Ejecutivas, quienes fungen como presidentes; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; un secretario designado por el presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral.

Por ultimo, en el ámbito territorial de su competencia, tienen como atribuciones las de vigilar que la inscripción de los ciudadanos

en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos señalados por la ley; vigilar que se entregue oportunamente a su destinatario; recibir de los partidos políticos nacionales las observaciones que formulen a las listas nominales de electores; y la de coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral.

En relación al sistema de elección de los miembros del Consejo del Instituto Federal, es decir al Consejero Presidente y a los consejeros electorales del Consejo General. La elección es sucesiva, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (compuesta por 500 diputados; 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional), o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios representados en el parlamento. El mismo procedimiento es utilizado para la designación de otros ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación.

Los consejeros electorales, por ende durarán en su cargo siete años, por lo cual no pueden tener ningún otro empleo cargo o comisión, exepcto aquellos que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. Mientras que el Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

Los consejeros del Poder Legislativo son propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. No obstante, únicamente habrá un Consejero por cada grupo parlamentario, cuyo reconocimiento es en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Además de las actividades del Instituto Federal Electoral, mencionadas con anterioridad, también tiene como otras actividades los derechos y prerrogativas de las agrupaciones políticas y de los partidos políticos, las de geografía electoral, preparación de la jornada electoral, impresión de materiales electorales (por ejemplo las bo-

letas electorales), el padrón y lista de electores, las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Los cómputos, por ejemplo el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, así como la regulación de la observación electoral. Además, como cumplimiento cabal de sus funciones se encuentran las del ámbito de sus sesiones, siendo públicas de acuerdo a lo establecido por la ley.

Finalmente, podemos observar que en el marco del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dentro del cumplimiento de la misma estructura y organización el Instituto Federal Electoral debe efectuar los siguientes fines: integrar el Registro Federal de Electores; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

II. Autoridad jurisdiccional electoral (TEPJF)⁴

Otro de los órganos electorales importantes en el desarrollo del sistema jurídico mexicano es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con la excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, encargándose de resolver los conflictos electorales.

⁴ Respecto al antecedente de la evolución de la justicia electoral puede consultarse a Woldenberg, José, *op. cit.*, pp. 125-141. Franco González Salas, J. Fernando, "Evolución de lo contencioso electoral federal mexicano 1916-1996", en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 8, México, 1996.

La creación del Tribunal Electoral proviene con la reforma política de 1986 bajo el nombre de Tribunal de lo Contencioso Electoral, como un órgano autónomo administrativo, para luego en 1990 mediante las reformas al ordenamiento constitucional y legal se dé la creación del Tribunal Federal Electoral, para suplir al Tribunal de lo Contencioso Electoral, y con ello conformarse como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujetarán al principio de legalidad.

En 1993 nuevamente las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión sostienen la necesidad de llevar a cabo reformas constitucionales en materia político-electoral, quedando por ejemplo, aprobadas las siguientes: la desaparición de los colegios electorales de las cámaras de diputados y de senadores del Congreso de la Unión, suplantando el sistema de autocalificación por el de heterocalificación, para que este tipo de sistema fuera uno de los atributos de los órganos del Instituto Federal Electoral, cediendo espacio en lo jurisdiccional para el caso de la resolución de las controversias electorales, al Tribunal Electoral. Dentro de sus funciones también estuvieron la de otorgar la resolución final respecto a las elecciones de diputados, senadores y asambleístas. Además, las reformas traen consigo, la creación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, y al mismo tiempo acrecentó las causales de nulidad de votación recibida en casilla, de elección de diputados y senadores.

De las elecciones federales de 1994, tienen como resultado diferentes consultas públicas en 1995 y 1996 a fin de dar un paso más a las reformas electorales para que los grupos parlamentarios de representación en el Congreso de la Unión, aprobaran reformas y adiciones constitucionales por Decreto en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.⁵ Una de las reformas fue sustituir al Tribunal Federal Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como sus funciones entre las cuales

⁵ Respecto a la justicia electoral y reforma electoral de 1996 puede consultarse a Woldenberg, José, *op. cit.*, pp. 142-187.

destacan: el reforzamiento del sistema de medios de impugnación, con el objetivo de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; un nuevo mecanismo por el cual se lleva a cabo la calificación de la elección de Presidente de la República, para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pudiese realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de Presidente Electo; el Tribunal Electoral se incorpora al Poder Judicial de la Federación y con ello se fortalece la estructura orgánica del Tribunal Electoral mediante la creación de la Sala Superior, integrándose por siete Magistrados Electorales. También se crearon cinco Salas Regionales que corresponden a la ubicación de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país. Con lo anterior desaparece la Sala Central y de Segunda Instancia.

Con la reforma, además, se trae consigo el reconocimiento del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación; la ratificación de la competencia del Tribunal Electoral, a fin de resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como la de resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y aquellos que ocurran entre el Tribunal Electoral y sus trabajadores; la competencia en su jurisdicción para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; el cambio en el sistema de elección de los Magistrados Electorales de las Salas Superior y Regionales, al establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llevara a cabo la propuesta ante la Cámara de Senadores (anteriormente el Poder Ejecutivo estaba encargado de formular as

propuestas ante la Cámara de Diputados); y, por último, se le otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

Por su parte la reforma constitucional contribuyó para realizar otras reformas a diversos ordenamientos jurídicos, con el propósito de su adecuación al marco constitucional, siendo publicadas por Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de noviembre de 1996, como fueron al: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; y, la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Por consiguiente, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.⁶

⁶ Para conocer el fundamento constitucional y legal, y al conocimiento procesal en sus disposiciones generales y reglas comunes del Sistema de Medios, puede consultarse el artículo 41, fracción IV de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Sista, México, 1996. *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997. El apéndice I del libro octavo, vigente sobre la elección de diputados a la Asamblea Legislativa y jefe de Gobierno del Distrito Federal para los comicios de 1997, siendo por única vez su vigencia, ya que consumado el proceso electoral antes enunciado, quedará derogado dicho libro octavo que se refiere a la "Elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal" en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, México, 1997. *Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997. Musi Edmundo, Elías (coord.), *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997. Artículos 232 al 235 de *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Criterios de Jurisprudencia, Aplicables en el Proceso Electoral Federal de 1994*, Tribunal Federal Electoral, México, 1994. Ponce de León, Armenta, *Derecho político electoral. Doctrina guía de consulta y compilación de la nueva legislación*, Porrúa, México, 1997, pp. 423 y ss. Ponce de León, Armenta, *Compendio de legislación comentada del Poder Judicial Federal*, Porrúa, México, 1997. Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Mc Graw-Hill, México, 1997. Por su parte, Ortiz Martínez manifiesta que mucha de la doctrina de carácter procesal considera que el proceso jurisdiccional es posible subdividirse en la *instrucción* y el *juicio electoral*. Cfr. Ortiz Martínez, Carlos, "La instrucción contenciosa electoral. Con referencia al recurso

A pesar que aún quedan diversos temas por discutir en el ejercicio de las funciones de las autoridades electorales, desde su creación han contribuido de forma constante y permanente al fortalecimiento del Estado de Derecho, y como ya había apuntado anteriormente al establecimiento del Estado Democrático, donde los partidos políticos participan más en la vida política, donde nuevas asociaciones políticas solicitan su registro ante la autoridad electoral para participar en los procesos electorales y en la política como partidos políticos nacionales, donde los inconformes pueden acudir a la instancia correspondiente por sentir que no fueron respetados sus derechos políticos o bien, sus derechos electorales. Esto es el Instituto Federal Electoral como instancia administrativa electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como instancia jurisdiccional electoral, que según bajo mi apreciación son una de las principales autoridades del país que cobran fuerza para fomentar y sostener el Estado social y democrático de Derecho.

Con el objeto de incluir al Plan Nacional de Desarrollo las propuestas que en materia electoral formulen el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral se desea promover una mejor calidad de la justicia electoral. La referencia es con el sentido de aportar e introducir a los textos legales, nuevas figuras jurídicas que se vinculen al sistema procesal judicial electoral, desde el contexto de las funciones administrativas y jurisdiccionales de las referidas instituciones electorales. Pero además, la pretensión infiere en el mismo sentido, y por la misma importancia del tema, a que es necesaria la configuración de un programa para el establecimiento de políticas públicas en donde los poderes Ejecutivo, Judicial y el órgano autónomo (IFE) participen en colaboración para realizar propuestas de políticas públicas en materia electoral en las que se exprese de forma permanente la adecuación de la política electoral, por la misma exigencia de la modernización que demanda la realidad social por medio de una instrumentación y aplicación más eficaz y eficiente de la política electoral. Por lo que implica concurrir de forma permanente en varios sentidos de la participación entre los poderes, de tal

de inconformidad", en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. IV., núm. 5, México, 1995, p. 151.

modo con la colaboración, en este sentido, avivan la formación de mecanismos institucionales que solamente los especialistas en la materia podrán aportar.

En otras palabras para la creación de las políticas públicas electorales mediante la propuesta de su formación por medio de las instituciones vinculadas de acuerdo a sus funciones al derecho electoral, no solamente es suficiente que se convengan reformas en los diversos ordenamientos jurídicos a fin de revisar la actual función electoral, menos aun con formular o aprobar reformas parciales en tales ordenamientos, que bien pueden ser hasta inconsistentes al instante de su cumplimiento. La pretensión en contra de este sentido, es que efectivamente cuando se haga una propuesta de política pública electoral no sea necesario reformar o modificar los ordenamientos jurídicos de la materia, más bien que sea con la fijación de tomar en cuenta las actividades y programas más elementales de su ejecución, que aporten las instituciones electorales de acuerdo a sus funciones y necesidades. Para que las instituciones electorales y los poderes públicos colaboren en su ejecución, sin la penuria que dichas propuestas pasen, muchas de las veces, por la aprobación del legislativo, si acaso son aprobadas de forma inmediata. Es decir, por lo que no se pretende evitar con esta propuesta, que otras reformas en cuanto a fondo no se lleven a cabo por el Poder Legislativo, pero suele darse que la falta rápida de consensos y acuerdos del legislativo obstaculice la aprobación de las reformas.

Ahora bien, para el ámbito de la administración de justicia respecto a las políticas públicas es importante destacar lo que abarca la política judicial, como así lo apunta Fix-Fierro, cuando menciona que por política judicial, en sentido amplio, podemos comprender al conjunto de planes, programas, estrategias, propuestas y acciones que elaboran e implementan los órganos e instituciones, tanto públicas como privadas, respecto de los tribunales y de las funciones que desempeñan. Por ende, la institución judicial, indiscutiblemente, es capaz de elaborar y llevar a cabo sus propias políticas, lo que también implica que lleve políticas jurídicas, bajo el entendido de que la política judicial es al mismo tiempo una forma de política

jurídica, y ésta es al mismo tiempo una forma de política judicial. En consecuencia, ambas formas de política van unidas, ya que los tribunales constituyen el centro del sistema jurídico, esto es, su última instancia de control y decisión.⁷

Asistir al fortalecimiento de la política pública del sistema jurídico involucra al sistema judicial electoral bajo la perspectiva de expresar la necesidad de llevar a cabo cambios jurídicos que son básicos y apremiantes en el mismo fortalecimiento de la administración de justicia. No obstante, es importante denotar que la *política pública* es por el ejercicio de las autoridades públicas en el que se desenvuelven las tareas de mando y toma de decisiones del interés público. En las autoridades se deposita la convicción como representantes del pueblo y gobierno en turno para que implementen la política a seguir durante su mandato. Lo que también compromete a sostener relaciones con las instituciones sociales y políticas para interactuar en conjunto con responsabilidad mediante el cumplimiento de las tareas administrativas y de gestión que ofertaron con sus pactos antes de formar gobierno y durante el mismo. Los programas de gobierno al mostrarlos, son modulares en la organización y función gubernamental, pero sobre todo, ya que por los mismos elementos formados en el ejercicio de su ejecución, es necesario que estén vinculados con otros actores de la política y con los poderes públicos, cuya razón estriba en que propician e interactúan entre sí.

El concepto de gobierno para el Estado moderno significa que es el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. Bajo tal valoración debemos considerar que el Poder Judicial y el Instituto Federal Electoral también son parte del ejercicio del poder político y ese conjunto de órganos que ejercen el poder. Aunque por el contrario se podría pensar que como órgano del gobierno solamente compete a los que están incorporados en el Poder Ejecutivo y que gobierno refiere a las directrices po-

⁷ Cfr. Fix-Fierro, "Política y administración del Derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente". (Compilador Omar Guerreño). *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*. México, 1998, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie C: Estudios Históricos, núm. 77), p. 151.

líticas que ejerce su función ejecutiva, sin embargo, no difiere con señalar que el Poder Judicial y el Instituto Federal Electoral sean una parte inherente del propio gobierno.⁸

III. ¿Qué es una política pública?

Ahora bien, una política pública es un programa de acción gubernamental en que no solamente se encuentra involucrado el Poder Ejecutivo, pues desde un sentido amplio se comprende que el gobierno abarca a los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y que cada uno cuenta con facultades para su ejercicio, determinadas por las disposiciones jurídicas, con el fin de que al no quedar establecidas en la norma jurídica sean introducidas en ellas, lo que permitirá con claridad jurídica la plena interacción entre ellos. Por lo tanto, es importante la colaboración del Poder Ejecutivo como parte de la administración pública, encargada de establecer las tareas administrativas a realizar en el periodo de su gestión, a través de los programas de gobierno, pero siempre vinculados mediante las propuestas, en el caso que nos ocupa, de las instituciones electorales mencionadas que contribuyan a la eficacia de la instrumentación de la política pública electoral. El desarrollo de una política pública requiere de un sistema de planeación en el que por disposición jurídica el gobierno planea la política que efectuará durante el tiempo que dure su encargo.

IV. Sistema de planeación democrática en el ordenamiento constitucional y legal

El artículo 26 de la Constitución Política sustenta que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. La disposición reside que el crecimiento de la economía

⁸ Respecto al mismo concepto de gobierno véase, Vetí, Lucio, "Gobierno", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Editorial Siglo Veintiuno editores, México, décima edición, 1997, tomo a-j, pp. 710-711.

del país sea de una forma sólida, dinámica, permanente y equitativa, que conlleve a la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación. El sentido que otorga el concepto de Estado alude respecto al logro de sus fines en el que las comunidades humanas se organizan políticamente. Esto es que el tipo de organización política que hoy día conocemos como regla de los pueblos civilizados se denomina Estado. Así, la acción del Estado es visible en otros modos, *verbigracia*: la ejecución concreta de las medidas pertinentes para satisfacer las necesidades que plantea la vida en común; el establecimiento por vía general de las normas a que deben ajustarse las conductas de los miembros de la comunidad política; y, la decisión concreta de los conflictos intersubjetivos de intereses que se planteen entre los individuos o entre éstos y la comunidad. En sí, cualquier acción estatal, conforme a su núcleo o contenido, puede reconducirle a una u otra de estas tres formas esenciales de actuación. Por ende, las funciones estatales mencionadas se conocen, con el nombre de ejecución, legislación, jurisdicción.⁹

V. ¿Qué es la planeación?

Por otra parte es necesario preguntarnos ¿qué es la planeación? El artículo 3 de la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983 establece:

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y al aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas y principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

⁹ Cfr. Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos, Madrid, 11a. ed., 1989, volumen I, Parte General, p. 33.

En la exposición de motivos de esta ley se menciona que la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignaciones de recursos: constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la consolidación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos válidos por toda la sociedad. Además, se establece que la planeación democrática tiene que ser un instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado y la viabilidad de nuestras instituciones, que satisfagan las necesidades de la sociedad.¹⁰

En el sistema de planeación se incorporan la participación de los demás sectores de la sociedad como así lo refiere el texto constitucional, para que formulen sus aspiraciones y demandas y éstas sean incorporadas al plan y programas de desarrollo. Además el ordenamiento constitucional precisa la existencia de un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán forzosamente los programas de la Administración Pública Federal.

La participación de los poderes públicos es esencialmente entre el ejecutivo y el legislativo, en principio porque el Congreso de Unión interviene con la revisión y formulación de las observaciones que le realice al Plan Nacional que le envía el Poder Ejecutivo. Además, por su parte el legislativo participa aprobando las leyes de ingresos y presupuestos de egresos de la Federación que conforman al Plan Nacional.

La eficacia de la misma cooperación entre los dos poderes públicos, donde el Poder Judicial y el organismo denominado Instituto Federal Electoral, no forman parte de esa cooperación directa como según se aprecia con los poderes ejecutivo y legislativo, es porque así ha quedado fundamentado en el texto constitucional, pero también porque se hallan varias razones que se oponen a la cooperación de los tres poderes públicos, donde el Poder Judicial e Instituto

¹⁰ Véase, *Compila VII. Legislación Federal y del Distrito Federal*, "Cámara de Origen: Diputados. Exposición de Motivos, de la Iniciativa de Ley de Planeación, publicada en el *Diario de la Federación* el 5 de enero de 1983", Poder Judicial de la Federación, México, 2003.

Federal Electoral, son excluidos para participar como gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo en política electoral. Por el contrario, si al Poder Judicial e Instituto Federal Electoral se les reconociera su participación, entonces contribuirían de forma permanente con la elaboración de propuestas para la planeación judicial de la administración de la justicia electoral y administración electoral, apoyando, en este sentido y cada uno de sus órganos jurisdiccionales y administrativos, con la aportación de programas de reformas judiciales y administrativas electorales, ya que ellos son los únicos que por su misma experiencia conocen de las deficiencias de la administración de justicia y administración electoral.

La administración de justicia es el sentido amplio de las funciones de los tribunales, ya sea lo administrativo y jurisdiccional. En el ámbito de los tribunales los autores Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío establecen que uno de los temas olvidados del Poder Judicial, es el de las relaciones de la función jurisdiccional en la administración. Por tal motivo determinan que esta circunstancia se le conoce como la administración de justicia en sentido estricto, ya que se refiere a las tareas que deben realizar los tribunales para preparar, seleccionar y designar a sus integrantes, como también todo lo relacionado a la administración de gobierno de los tribunales.¹¹

El Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, quien estuviese encargado de efectuar la plataforma de la política pública electoral ya que ha fomentado con su participación mediante sus resoluciones (sentencias, tesis relevantes o de jurisprudencia), la formación del Derecho electoral, siendo éste el conjunto de disposiciones o normas electorales que dan seguridad jurídica a la aplicación del sistema electoral. No obstante, por su parte el Instituto Federal Electoral se une al esfuerzo de la construcción del Derecho electoral con sus propias resoluciones administrativas.

¹¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 46. Pero para el tema que nos ocupa cabe destacar, que por su parte el Instituto Federal Electoral se le faculta para la organización de las elecciones, como parte de su facultad administrativa, a la que debemos identificar como administración electoral.

VI. Autoridades electorales en la planeación democrática

En la aplicación del sistema electoral las instituciones electorales han tenido una participación relevante, y más con la reciente instauración del sistema político electoral, fomentado con la evolución y conformación del Tribunal Electoral e Instituto Federal Electoral, y que ambos promueven la participación y fortalecimiento de la democracia.

José Woldenberg, señala respecto a la actividad judicial del Tribunal Electoral mediante las resoluciones y los criterios jurídicos acordados por el Tribunal Electoral se han convertido en un marco de referencia obligado para el Instituto Federal Electoral, ya que se ha conseguido la vigencia de un sistema jurídico de precedentes cimentado en las sentencias del Tribunal Electoral. Afirmando que los temas aportados en sus resoluciones van desde la organización electoral, la integración de las mesas directivas de casilla, la elegibilidad y registro de candidatos, el ejercicio del voto secreto, la presión y coacción a los electores, el registro de partidos políticos, el financiamiento, la fiscalización, el escrutinio y cómputo, las causas de nulidad, el escrito de protesta, la procedencia y la tramitación de medios de impugnación, los efectos y la ejecución de sentencias, entre otros. Además la actividad del Tribunal Electoral ha sido también por el establecimiento de criterios relevantes así como de jurisprudencia que el mismo Instituto Federal Electoral ha hecho suyos al momento de aplicar la ley. Por último, concluye Woldenberg que por el talante de la actividad del Tribunal Electoral se busca preservar la vigencia del principio de legalidad con base en lo que ha determinado el máximo juzgador de la Constitución y de las leyes en la materia electoral. La ley podría ser sensible y recoger lo que ya forma parte de la jurisprudencia o de los criterios relevantes del Tribunal, y que se viene adoptando sistemáticamente por la autoridad electoral administrativa.¹² Por consiguiente, las autorida-

¹² Woldenberg, José, "Por una reforma electoral mínima", *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, 2a. ed., 2002, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie: Estudios Jurídicos, núm. 3), pp. 251-252.

des electorales han promovido y defendido con plenitud el Estado democrático y de Derecho. De tal forma que han cumplido con la vigencia del derecho electoral en el que todos los actores involucrados están sujetos a respetar cabalmente su integridad jurídica.

VII. Planeación democrática en la formación de la voluntad nacional

La norma fundamental, instituye el sistema del Plan Nacional de Desarrollo en la Administración Pública Federal, sin embargo, debería abarcar la participación de las instituciones electorales. Según considero, por la función jurisdiccional del Tribunal Electoral y por la administración de la organización pública electoral del Instituto Federal Electoral, —desarrollo de los procesos electorales, ya que los comicios son un proceso primario—, y por el Estado representativo, pues en él se otorga la asignación y distribución del poder político.

Por lo tanto al ignorar la contribución de ambas instituciones electorales en la elaboración de propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo e incorporarse a los programas de la Administración Pública Federal en cada cambio del Poder Ejecutivo, se ha excluido la participación de forma directa en la planeación democrática, desde la vigencia de la Ley de Planeación de 1983, con la formalidad que se ha deducido del primer párrafo del artículo 26 constitucional al determinar que:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

En el Estado democrático es trascendente la división de poderes, lo que sobresale es la misma distribución y ejercicio del poder público, sometido al principio constitucional de la división de poderes. Por ende, lo anterior, no intercede con el principio constitucional, pues solamente implica participar con la Administración

Pública Federal mediante la colaboración entre poderes, con propuestas e integración de programas en materia electoral al Plan Nacional de Desarrollo que promuevan la planeación del sistema político en su conjunto.¹³

En la exposición de motivos del artículo 26 constitucional, además de que ya establecía explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, y para el fortalecimiento de la democracia integral, se facultó al Poder Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación de desarrollo, ampliándose la participación del ámbito político electoral que canalizaron los partidos y asociaciones políticas a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo. Por ende, para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, entre otros aspectos, así como su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se estableció el sistema nacional de planeación democrática a partir de un plan nacional de desarrollo en el cual tenían que derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, por lo que quedó también establecido la obligatoriedad en el cumplimiento de esos programas para el sector público.

Es así que en dicho artículo queda establecido que el Estado tiene la obligación de organizar un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional que impulse el crecimiento económico para que se pueda otorgar la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, donde precisamente concurren y colaboran entre sí los poderes públicos.

En consecuencia, con mi propuesta, las facultades del Poder Ejecutivo no se invaden con el simple hecho de formular propues-

¹³ Véase, *Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución*. "Cámara de Origen: Diputados. Exposición de Motivos. Decreto Núm. 24, publicado en el *Diario de la Federación* el 3 de febrero de 1983". Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Documentación y Análisis. Dirección de Compilación de Leyes. Dirección de Investigación y Automatización Legislativa.

tas en el ámbito de la administración judicial electoral y de la administración electoral, ya que el ejecutivo se obligara a ejecutar el Plan Nacional una vez que por medio de él lo presente al Congreso de la Unión y éste se lo apruebe, pero sobre todo porque es importante la colaboración entre los poderes públicos, como integrantes del poder político.

De lo anterior se desglosa que la planeación democrática es un proceso de formación de la voluntad nacional que se ocupa de laborar los mecanismos tradicionales de gobierno, y asimismo de los partidos políticos. Además, la planeación democrática es un mecanismo de auto limitación y autorregulación del mismo Poder Ejecutivo, y por consiguiente de los otros poderes constituidos, que a su vez democratiza los procesos políticos y gubernamentales.¹⁴

En el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2001-2006, ha incorporado en su apartado de “Gobierno Federal 2001-2006”. “Las Políticas Del Poder Ejecutivo Federal”, cuyo tema refiere a las políticas públicas, considerando que un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas públicas sólidas y esto implica la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido en razón de varios contextos, como bien pueden darse por los cambios en las necesidades de la población y en las prioridades expresadas por ésta, por la evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas objeto de las políticas públicas, por los ajustes decretados por las instancias de decisión legítima establecidas en la Constitución y en las leyes, como son el cuerpo electoral, los mecanismos de democracia directa, los poderes y los órganos constitucionales autónomos. En definitiva el gobierno está obligado a asegurar el logro de objetivos sociales por medio del acuerdo del contenido de las políticas públicas.¹⁵

¹⁴ Madrid Hurtado, Miguel de la, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. (Coordinador Miguel Carbonell), Editorial Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 17. ed., 2003, tomo I, p. 403.

¹⁵ Cfr. <http://pnd.presidencia.gob.mx>. *Plan Nacional de Desarrollo* para el periodo 2001-2006.

En este mismo contexto del Plan Nacional en el apartado de “Gobierno Federal 2001-2006”. “Los Principios que sustenta el Poder Ejecutivo Federal”, bajo el tema “Normas básicas de acción gubernamental; Apego a la legalidad”, menciona que el gobierno deberá facilitar el acceso expedito y práctico de las individuos a las vías administrativas y judiciales de que formalmente disponen para cuestionar actos de las autoridades de las dependencias de la administración pública federal. Asimismo, establece que la consolidación del Estado de Derecho traerá beneficios evidentes al Estado, a la sociedad y a los individuos que la componen, predominando el pleno goce de los derechos humanos, la certidumbre, el fortalecimiento de las instituciones y el respeto y confianza de los ciudadanos en las autoridades.¹⁶

En el texto del Plan Nacional de Desarrollo, no se determina qué poder público interviene en la elaboración de las políticas públicas electorales. No obstante, el Plan Nacional es el instrumento esencial del Poder Ejecutivo para confinar sus políticas públicas y prioridades, siendo fundamental que en él contribuyan el Poder Judicial y el Instituto Federal Electoral.

Para llevar a acabo el sustento concurrido de las políticas públicas entre las instituciones electorales es necesario establecer como propuesta a incluir en el Plan Nacional de Desarrollo dos tipos de sistemas, el de indicadores y estándares, los cuales serían los mecanismos que dieran paso a la información sobre los resultados de las acciones de las instituciones electorales, con el interés de establecer un factor de medida para las nuevas formas de administración y toma de decisiones.

Los *indicadores* tendrían en cuenta la forma de cómo se aplica y cómo pueden resultar más eficazmente los procedimientos públicos, la seguridad y acceso de la comunidad a la justicia, participación efectiva de los votantes, sensibilidad, respeto y cortesía de los funcionarios electorales, entre otros. Los indicadores contribuirían

¹⁶ *Loc. cit.*

a cumplir eficientemente con el acceso al derecho que le asiste a quien lo solicita.

Del mismo modo, el cumplimiento oportuno de todos los medios procesales e inclusive la igualdad, imparcialidad y congruencia de los procesos judiciales y administrativos en los que se encuentre involucrados el individuo, y sobre todo, también la independencia y responsabilidad de los órganos implicados en la materia electoral.

Por su parte los *estándares* son aquéllos que a través de un programa de planeación, estarán encargados del cumplimiento de los objetivos, cuyo objetivo es el de facilitar e identificar con claridad el problema, corregirle y tomar otras medidas de eficacia en función de cumplir de forma puntual con los planes.

En consecuencia, para llevar a cabo la implementación de nuevas facultades a través de las instituciones electorales se requiere de la instrumentación de un sistema eficaz de planeación en la toma de medidas políticas públicas electorales, que contribuyan a un mejor resultado de la función electoral.

Es muy probable que por la misma función judicial que efectúa el Poder Judicial en la materia electoral, y sobre todo, porque es la última instancia en la resolución de los conflictos, reste una cierta importancia de representación en mi propuesta al Instituto Federal Electoral en el sistema político. Por ende, es menester destacar, que la eficiencia de la justicia es fundamental para el propio crecimiento de los poderes judiciales. Para el caso mexicano es fundamental tomar en cuenta las políticas que deberán sustentar este crecimiento en la eficiencia de la justicia. El crecimiento de los poderes judiciales en los últimos años está ligado a un paulatino aumento de los litigios en nuestro país. Así es como lo mencionan Hugo Concha y José Antonio Caballero en un estudio que realizan respecto al diagnóstico de la administración de justicia en las entidades federativas. En él sustentan que los poderes judiciales no pueden crecer sin ninguna planeación. En este sentido, es nece-

sario establecer políticas que orienten el crecimiento de las instituciones judiciales.¹⁷

Las reformas políticas electorales de 1996 han fortalecido el Estado de Derecho, han contribuido a fortalecer el derecho electoral. Con el decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996 se establece por completo el reconocimiento de la administración de justicia electoral, cuyo objeto es que todas las leyes, actos y resoluciones en materia electoral se sometan a la Constitución Política del Estado.

La reforma en materia electoral, aún no ha concluido con su etapa de constitución, en el quehacer político de la Reforma del Estado, se propone la modernización del sistema electoral. Como ejemplo, en este sentido están las reformas constitucionales a los artículos 41, 71, 72 y 73 para incorporar al texto constitucional las figuras de iniciativa ciudadana y referéndum. Además, durante el segundo periodo del sexenio 2000-2006, el Poder Ejecutivo y Legislativo dieron a conocer varias iniciativas de ley en materia electoral, entre las cuales se encuentran, reglamentar campañas, reducción de financiamiento a los partidos políticos y campañas, compactar calendarios electorales, abstención de las autoridades de hacer publicidad y propaganda, materia de gestión y obra en un periodo considerable antes del día de los comicios (por ejemplo, el ejecutivo propone que sea 30 días antes del día de la jornada electoral), reglamentación de las precampañas, propaganda impresa de las campañas con material reciclable, reducción de días en las campañas, entre otras. Esto implica una constante evolución el derecho y sistema político sujeto a una exigencia de modernización política.

En el actual Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se establece una promoción entre la población de la observancia de la ley, para mejorar la calidad y el acceso a la administración de justicia

¹⁷ Cfr. Concha Cantú, Hugo Alejandro y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, National Center for State Courts, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 317.

a través de una cultura de la legalidad tanto en ciudadanos como en autoridades. Con ello, se pretende conseguir la plenitud del Estado de Derecho en la sociedad, a su vez y fortalecer los beneficios en el pleno goce de los derechos humanos, la certidumbre, a las instituciones y el respeto y confianza de los ciudadanos en las autoridades.

Entonces, para fomentar las políticas públicas electorales, es necesario adjudicar su inclusión en los siguientes escenarios: podrían ser incluidas en la Reforma del Estado; o por conducto de iniciativas no incluidas en ella, que pueden presentarse en la LXIX legislatura; o bien en el caso de que no sea factible su inclusión, bajo estos escenarios, entonces se deberían circunscribir directamente por parte del ejecutivo, un rubro denominado “políticas públicas electorales” en el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2006-2012.

No obstante, primero es fundamental la reforma constitucional al artículo 26 para que el Poder Judicial y el Instituto Federal Electoral tengan la autoridad de participar como gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo mediante la enunciación de propuestas de planeación de políticas públicas electorales, que bien pueden ser conferidas en ámbito judicial a la Suprema Corte, integrándose a ellas las demás propuestas elaboradas por los otros órganos jurisdiccionales del Poder Judicial. Por su parte las políticas públicas electorales, en el ámbito administrativo estarían a cargo de los órganos que se congregan en torno al Instituto Federal Electoral para que éste las transfiera al ejecutivo. Y, finalmente sean en su conjunto entregadas a la Administración Pública Federal en turno, quien estará encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.

Corolario

Definitivamente, para proceder a la estructura de la planeación de las políticas públicas electorales en el Plan Nacional de Desarrollo, se requiere de reformar el párrafo último del artículo 26 de la Constitución Política y el artículo 5 de la Ley de Planeación, para que

sean otorgadas las atribuciones constitucionales y legales al Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral a fin de que intervengan en la instrumentación de propuestas de políticas públicas electorales. Cabe destacar, en este sentido también a la Procuraduría General de la República a través de su Fiscalía de Delitos Electorales.

La política pública es un programa de acción gubernamental orientado a la sociedad. La definición de la naturaleza y límites de aplicación de la política pública no pueden quedar reducidos a un solo sector de la sociedad ni tampoco deben planearlas exclusivamente la Administración Pública Federal, debido a que no son actos concretos o aislados, pues la política pública tiene que dirigirse a la situación social de los administrados. Los demás poderes públicos tienen que intervenir en la instrumentación de las políticas públicas, porque conocen la administración de sus atribuciones de forma tal, que identifican cuáles son las deficiencias que deterioran la eficacia institucional.

Bibliografía

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, México, 1997. *Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

Compila VII. Legislación Federal y del Distrito Federal, "Cámara de Origen: Diputados. Exposición de Motivos, de la Iniciativa de Ley de Planeación, publicada en el *Diario de la Federación* el 5 de enero de 1983", Poder Judicial de la Federación, México, 2003.

CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y José Antonio CABALLERO JUÁREZ, *Diagnóstico sobre la a administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*. National Center for State Courts, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, México, 1996.

FIX-FIERRO, "Política y administración del derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente". (Compilador Omar Guerreño). *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*. México, 1998, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie C: Estudios Históricos, núm. 77).

FIX-ZAMUDIO, Héctor y José Ramón COSSÍO DÍAZ, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando, "Evolución de lo contencioso electoral federal mexicano 1916-1996", en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 8, México, 1996.

GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Mc Graw-Hill, México, 1997.

GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*. Editorial Tecnos, Madrid, 11a. ed., 1989, vol. I. Parte General.

Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución. "Cámara de Origen: Diputados. Exposición de Motivos. Decreto Núm. 24, Publicado en el *Diario de la Federación* el 3 de febrero de 1983". Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Documentación y Análisis. Dirección de Compilación de Leyes. Dirección de Investigación y Automatización Legislativa.

<http://pnd.presidencia.gob.mx>. *Plan Nacional de Desarrollo* para el periodo 2001-2006.

Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Criterios de Jurisprudencia, Aplicables en el Proceso Electoral Federal de 1994, Tribunal Federal Electoral, México, 1994.

MADRID HURTADO, Miguel de la, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada y concordada (Coordinador Miguel Carbonell), Editorial Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 17a. ed., 2003, tomo I.

MUSI EDMUNDO Elías (coord.), *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

MORALES PAULIN, Carlos Axel, *Reforma al Sistema Electoral Mexicano*, Plaza y Valdés, México, 1997.

ORTIZ MARTÍNEZ, Carlos, "La instrucción contenciosa electoral. Con referencia al recurso de inconformidad", en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. IV., núm. 5, México, 1995.

PATÍÑO CAMARENA, Antonio, *Nuevo Derecho Electoral*, ed. 5ª, Editorial Constitucionalista, Instituto Federal Electoral, México, 1999.

PONCE DE LEÓN, Armenta, *Compendio de legislación comentada del Poder Judicial Federal*, Porrúa, México, 1997.

_____, *Derecho político electoral. Doctrina guía de consulta y compilación de la nueva legislación*, Porrúa, México, 1997.

VETI, Lucio, "Gobierno", en Norberto Bobbio, Nicola Meteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Editorial Siglo Veintiuno editores, México, 10a. ed., 1997, tomo a-j.

WOLDENBERG, José, “Por una reforma electoral mínima”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, 2a. ed., 2002, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie: Estudios Jurídicos, núm. 3).

_____, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.